National Child Benefit Reinvestment Initiative
in First Nation Communities

The First Nations' National Child Benefit Reinvestment Initiative - Progress Report for the Year Ending March 31, 2002

PURPOSE OF THE PROGRESS REPORT

This annual report by Indian and Northern Affairs Canada (INAC) describes First Nations' progress in reinvesting resources made available under the National Child Benefit (NCB) initiative to provide services for low-income families with children.

The main sources for the information in this report are:

- Reports prepared by participating First Nations with one or more reinvestment projects. These reports provide data and descriptive information about each initiative, including positive effects on communities. These First Nation reports form the basis of regional and national reports.
- An interim evaluation process, which began in 2001, to assess the implementation of NCB reinvestments through data collection, literature review, site visits to eight First Nation communities and case studies of 10 First Nation communities in different parts of Canada.

The reports and interim evaluation enable First Nations and INAC to measure impacts of reinvestments at the local, regional and national levels, and to make informed decisions about the use of future resources.

The next section describes the background, objectives and organizational structure of the National Child Benefit Reinvestment (NCBR) initiative. It outlines how federal, provincial and territorial governments and First Nations work together to support community efforts to address child poverty and help parents take part in the workforce.

THE NATIONAL CHILD BENEFIT

The NCB was introduced in 1998, following agreement by federal, provincial and territorial Ministers Responsible for Social Services and First Nations to work together to address child poverty in Canada.[1] The core objectives of the NCB, as stated in the Speech from the Throne in 1998, are to:

106-03563/

- prevent and reduce the depth of child poverty;
- promote the attachment of families to the workforce; and
- reduce overlap and duplication among programs of different jurisdictions to secure a base of benefits and services for Canada's most needy children.

As part of the NCB, the Government of Canada funds the Canada Child Tax Benefit (CCTB), aimed at all low- and middle-income families (about 80 percent of Canadian families with children). Over and above the CCTB (the base benefit), the NCB Supplement provides additional benefits specifically for low-income families with children (about 40 percent of Canadian families with children). The NCB Supplement enables provinces, territories and First Nations to reduce their income assistance program expenditures without affecting the total amount of income to recipients with children. At the same time, the funds that are freed up are reinvested in local projects designed to improve the lives of all low-income families with children, whether they receive income assistance or are working.

National Child Benefit Supplement

The income support part of the NCB is administered by the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)[2] . In Canada, families with children whose family income is not more than the maximum allowable levels receive monthly payments based on their net income and the number and ages of children. Payments are adjusted each July to reflect changing family circumstances. These benefits are designed to help families with the cost of raising children.

The NCB Supplement provides additional income support to all low-income families with children whose family income is not more than the maximum allowable (the CCRA income test). It does not matter where they live or whether they are income assistance recipients or are working. Parents who work continue to receive the NCB Supplement as long as their earnings are below the maximum allowable level. This support helps them keep the independence they have gained through working.

The NCB Supplement has increased each year since it began and as of January 2000, both the CCTB base benefit and the NCB Supplement have been fully indexed and maximum allowable income levels have been raised. Therefore, these increases are in line with increases in the cost of living.

---

[1] The Government of Quebec, although agreeing with the basic principles of the NCB, does not participate in the NCB because it wants to control income support for children in Quebec. Therefore, any reference to joint federal/provincial/territorial positions in this report does not include Quebec. However, the family policy implemented by Quebec is consistent with the objectives of the NCB

[2] As of December 12, 2003, the government announced the Customs programs of the Agency would be transferred to the newly created Canada Border Services Agency.

National Child Benefit Reinvestment Initiative

Since the NCB Supplement began, most provinces, territories and First Nations have adjusted their income assistance payments to families with children by all or part of the amount of the NCB Supplement while ensuring that the total benefits to dependent families are not reduced. In accordance with the core objectives of the NCB, these savings are reinvested in new and improved benefits and services for low-income families with children, whether they are receiving income assistance or working.

Appendix A outlines the different approaches taken by provinces and

territories in administering the initiative within their jurisdictions.

THE FIRST NATIONS' NATIONAL CHILD BENEFIT REINVESTMENT INITIATIVE

The federal government joined with First Nations to establish a wide range of programs to address social, health and related problems in First Nation communities. The ongoing commitment of the Government of Canada to tackle the most pressing problems facing First Nations was reiterated in the Speech from the Throne in 2002. It stated that, among other things, a long-term plan for the NCB would be developed to meet the social and economic challenges of First Nation communities.

The First Nations' National Child Benefit Reinvestment initiative (hereafter referred to as the "First Nations' NCBR") is a key element in the shared effort of the Government of Canada and about 600 First Nations to improve social programs for First Nation families and children. It is in accordance with the Government of Canada's policy that, like other Canadians, First Nation people should benefit from national social service programs. The First Nations' NCBR provides low-income families with children living on reserve with services and benefits comparable to those received by people living off reserve. The services and benefits also aim at ensuring that First Nation children have the best possible opportunity to fully develop their potential as healthy, active and contributing members of their communities.

The First Nations' NCBR has the same core objectives as the national initiative, namely:

- to prevent and reduce the depth of child poverty;
- to promote the attachment of families to the workforce; and
- to reduce overlap and duplication among programs of various jurisdictions.

Low-income families with children benefit from the First Nations' NCBR in two ways:

- by receiving the NCB Supplement, even if they no longer receive income assistance because they found a job; and
- by greater access to services that promote the well-being of families and children.

The First Nations' NCBR in each region closely follows the provincial or territorial model, with flexibility to prioritize their reinvestments as provided for in INAC/First Nations relations.

Child Benefits

The CCTB base benefit and the NCB Supplement, along with provincial/territorial supplements where applicable, are available to First Nation families with children whose income is not more than the maximum allowable levels. To take part, an annual income tax return must be filed with the CCRA to calculate the amount of NCB Supplement to which a family is entitled.

If a child is in the care of a child and family services agency under provincial or territorial child protection legislation, a Children's Special Allowance is paid to the agency instead of the CCTB base benefit and NCB Supplement. The agency applies to the CCRA for the allowance when the child is taken into care. Upon approval of the application, the CCTB base benefit and NCB Supplement stops going to the person who had custody of the child before admission into care.

Reinvestment Component

Since it is managed and monitored separately from provincial/territorial reinvestment initiatives, a separate evaluation framework has been developed for the First Nations' NCBR.

The First Nations' NCBR is designed to:

- promote and facilitate the exercise of local initiative and decision-making in managing projects; and
- strengthen the policy development and service-delivery powers of the main stakeholders, i.e., First Nation governments and agencies.

First Nations can reinvest savings from income assistance adjustments to enrich existing services or to create new services to lessen child poverty in their communities. Within the national, regional and local frameworks, First Nations are able to plan, design, implement, operate, monitor and evaluate innovative, community-based projects that are culturally relevant and respond to the unique needs of their communities.

The range of services and benefits includes child care, child nutrition, support for parents, home-work transition and cultural enrichment.

First Nations' NCBR

First Nations that administer income assistance programs must adjust payments in accordance with provincial/territorial practices. Therefore, when a province or territory reduces income assistance payments by all or part of the amount of the NCB Supplement, First Nations must similarly reduce their rates of income assistance (however, the amount of their NCB Supplement is at least equal to the reduced income assistance, so that the total revenue of income assistance recipients is not decreased as a result of the adjustment). The savings to the First Nations administering authority make up the financial resources available for the First Nations' NCBR. The funds available for reinvestment are calculated on a regional basis, according to the procedures and amounts by which provincial and territorial governments adjust their income assistance rates because of the NCB Supplement and any other provincial/territorial child benefits.

In some cases, reinvestment funds available to a community may not be great. However, their impacts are often increased when combined with funds available from other sources, such as general Band revenue, the Work Opportunity Program or Aboriginal Head Start.

The *NCBR Initiative Guideline Manual* requires that local reinvestment initiatives be consistent with the federal/provincial/territorial objectives; for example, they should strengthen communities and families to reduce child poverty. Before entering into any funding agreements, INAC ensures that terms are included in the agreements to ensure accountability for transferred funds.

When a province or territory supplements federal payments, INAC reimburses the on-reserve portion to the province or territory. This is referred to as an investment, not a reinvestment and what is commonly known as the "Additional Investment Envelope".

Reporting

Current information about activities, outputs and outcomes is available from ongoing reporting. To measure the achievement of the objectives of the First Nations' NCBR, participating First Nations must report to INAC on

inputs, activities and results related to projects generated by their incremental NCB funding.

The annual reports submitted by First Nations list the titles of projects and outline the purpose, activities, schedule and resources for each project carried out during the year. Short descriptions of accomplishments and project outcomes, including the number of people who have received help, are also required.

The First Nations reports form the basis for a yearly summary report on First Nations' reinvestment activities by INAC regional offices. In turn, the regional reports to INAC headquarters form the basis for INAC's input to the annual federal/provincial/territorial report to Ministers Responsible for Social Services. In addition, this annual progress report provides Canadians with information on the results of the program and gives important feedback to First Nations and regions on innovations, challenges and other aspects of reinvestment projects. It is an important part of managing the program.

Impacts

An important part of the First Nations' NCBR is the scope and flexibility that the system offers First Nations to provide services that help low-income parents and children. Funds transferred to First Nations have been successfully used for many different kinds of reinvestment projects, covering a wider range of services than those funded by the provinces and territories. First Nations in the same province or territory may focus on different areas based on the particular needs of their communities, as long as the reinvestments help meet the initiative's core objectives.

In using reinvestment funds, First Nations identify services that appear to be under-supplied, prioritize service needs, assess developmental possibilities for available funding and staffing resources, and create the service structures needed to provide the services to their communities. The initiative is having the following positive effects:

- Services are available to low-income families and children which can improve their current conditions and future prospects by making possible their greater participation in the social, economic and cultural life of the community.
- Activities related to creating and operating projects enable local First Nations to develop managerial skills and knowledge that can have broader usefulness to the community.
- The initiative supports the efforts of the Government of Canada and First Nations to develop self-governing, self-determining and self-reliant First Nation communities.

Tables 1 to 3 below provide details on funds available through the First Nations' NCBR in the past four years, the number of families and children who benefited from reinvestments and the relation between funds distributed and reinvestments reported in 2001-2002.

Table 1: First Nations' NCBR Expenditures by Region, from 1998-1999 to 2001-2002

Region	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Yukon	$200,000	$300,000	$264,100	$341,100
British Columbia	2,300,000	3,470,000	4,324,000	4,174,082

Alberta	1,700,000	7,000,000	9,667,236	8,566,120
Saskatchewan	4,400,000	8,600,000	11,440,807	15,391,699
Manitoba	4,300,000	8,400,000	7,785,570	5,322,143
Ontario	2,700,000	3,500,000	5,217,500	7,355,250
Quebec	6,824,208	8,539,500	8,539,500	8,539,500
Atlantic	1,000,000	2,100,000	3,000,000	1,548,600
Additional Investment Envelope[1] Yukon	0	240,000	240,000	240,000
Additional Investment Envelope[1] Sask.	6,700,000	8,100,000	3,799,193	5,522,872
Total	**$30,124,208**	**$50,249,500**	**$54,277,906**	**$57,001,366**

[1] The Additional Investment Envelope is the additional monies the province and territory invest in the NCB Supplement beyond the federal level through an integrated provincial/territorial child benefit system. When a province or territory invests more than the value of the federal NCB Supplement, INAC reimburses the provincial or territorial portion of such benefits paid to families on reserve who receive income assistance.

Table 2: Number of Families and Children Benefiting from the First Nations' NCBR,[1] 2001-2002

Region	Number of Families	Number of Children	Total On-reserve Population (2002)
Yukon	250	506	7,846[2]
British Columbia	15,125	26,088	56,828
Alberta	8,218	22,273	56,328
Saskatchewan	3,117	9,598	54,733
Manitoba	6,662	16,444	70,426
Ontario	4,500	9,713	78,936
Quebec	4,379	9,610	44,415
Atlantic	683	1,086	17,670
Total	**42,934**	**95,318**	**387,182**

[1] Numbers recorded may include duplicates where a family benefits from more than one service in the community.
[2] This figure represents the total number of registered Indians in the Yukon as all are considered ordinarily living on reserve. The actual on-reserve population for this territory is listed at 487.

Table 3: Distributed Reinvestment Funds and Funds Reported ($), 2001-2002

Region	Distributed Reinvestment Funds	Funds Reported[1]
Yukon	$341,100	$336,100
British Columbia	4,174,082	3,019,965
Alberta	8,566,120	8,566,120
Saskatchewan	15,391,699	4,088,600
Manitoba	5,322,143	4,655,269
Ontario	7,355,250	7,355,250
Quebec	8,539,500	4,462,500

Atlantic	1,548,600	1,548,600
Additional Investment Envelope[2] Yukon	240,000	0
Additional Investment Envelope[2] Sask.	5,522,872	0
Total	**$57,001,366**	**$34,032,404**

[1] In the case of First Nations under self-government and some of the multi-year agreements, it has been difficult to obtain information on specific results and expenditures due to the nature of these types of agreements - the reinvestment monies are included in the core budgets for which First Nations already have management flexibility.

[2] The Additional Investment Envelope is the additional monies the province and territory invest in the NCB Supplement beyond the federal level through an integrated provincial/territorial child benefit system. When a province or territory invests more than the value of the federal NCB Supplement, INAC reimburses the provincial or territorial portion of such benefits paid to families on reserve who receive income assistance.

Types of Reinvestment Projects

The savings to First Nations income assistance budgets are used to develop a wide range of programs and services for low-income families with children. Reinvestment projects in First Nations are categorized under five activity areas:

- **Child Nutrition:** These projects aim at improving the health and well-being of children by providing breakfast, lunch or snacks to school children, or by educating parents about nutrition and meal preparation. Food hampers may also be delivered to homes to support good child nutrition.
- **Child Care / Day Care:** This type of activity is meant to develop and improve day-care facilities to enable more low-income families to access spaces. Emphasis may be placed on accommodating children of parents who are working or in training. Another approach is to use funds to reduce the amount of child-care costs that parents have to pay.
- **Early Childhood Development:** Early intervention services support parents by giving their children a sound start in life. Projects may include drop-in centres for parents or training in parenting skills.
- **Employment Opportunities / Training:** This activity area covers projects meant to increase the skills of parents and youth, and to increase their prospects for employment through such means as work-related and training projects or summer work projects for youth.
- **Community Enrichment:** Included in this category are projects such as teaching traditional culture (e.g., art, music, storytelling, etc.), support projects for youth, celebrations, peer support groups and group activities that build community.

Tables 4 and 5 below outline the number of reinvestment projects by region and actual amounts reinvested by area of activity for each region. The percentage of total national spending by activity area for 2001-2002 is shown in Figure 1.

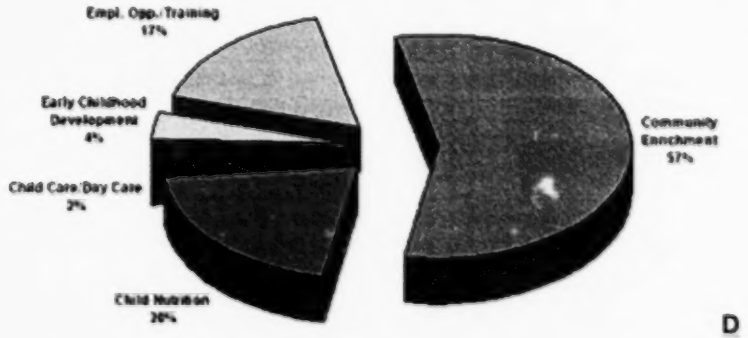
Table 4: Number of Reinvestment Projects by Region, 2001-2002

Region	Number of Projects
Yukon	9
British Columbia	427
Alberta	140
Saskatchewan	80
Manitoba	174
Ontario	148
Quebec	129
Atlantic	11
National Total	**1,118**

Table 5: Actual Reported First Nations' Reinvestment Funds by Activity Area, (by $ and % of Region Total) 2001-2002

Actual First Nations Reinvestments by Activity Area					
Region	**Child Nutrition**	**Child Care / Day Care**	**Early Childhood Development**	**Employment Opportunities/ Training**	**Community Enrichment**
Yukon	$ 142,450 *42.38%*	$ 16,250 *4.83%*	$ 0 *0%*	$ 0 *0%*	$ 177,400 *52.78%*
British Columbia	$ 270,000 *8.94%*	$ 50,699 *1.68%*	$ 40,213 *1.33%*	$ 147,324 *4.88%*	$ 2,511,729 *83.17%*
Alberta	$ 1,244,885 *14.53%*	$ 189,959 *2.22%*	$ 305,472 *3.57%*	$ 1,705,104 *19.9%*	$ 5,120,700 *59.78%*
Saskatchewan	$ 760,200 *18.59%*	$ 8,300 *0.2%*	$ 207,400 *5.07%*	$ 1,648,800 *40.33%*	$ 1,463,900 *35.8%*
Manitoba	$ 1,578,316 *33.9%*	$ 129,346 *2.78%*	$ 108,880 *2.34%*	$ 701,873 *15.08%*	$ 2,136,854 *45.9%*
Ontario	$ 1,573,087 *21.39%*	$ 243,570 *3.31%*	$ 227,995 *3.1%*	$ 232,736 *3.16%*	$ 5,077,862 *69.04%*
Quebec	$ 1,402,857 *31.44%*	$ 175,702 *3.94%*	$ 398,949 *8.94%*	$ 1,302,649 *29.19%*	$ 1,182,344 *26.5%*
Atlantic	$ 0 *0%*	$ 0 *0%*	$ 0 *0%*	$ 0 *0%*	$ 1,548,600 *100%*
Total	**$ 6,971,795 *20.49%***	**$ 813,826 *2.39%***	**$ 1,288,909 *3.79%***	**$ 5,738,486 *16.86%***	**$ 19,219,389 *56.47%***

Figure 1: Reported First Nations' Reinvestment Funds by Activity Area, 2001-2002



D

Interim Evaluation of the First Nations' NCBR

An interim evaluation process began in 2001 to assess the implementation of the First Nations' NCBR. The cooperative process emphasized the

working relationship between INAC and First Nations.

Data was collected from many sources, including:

- surveys of 10 First Nations;
- site visits to eight First Nations communities in four regions, and a talking circle in each of the eight communities;
- interviews with Chiefs and Council members;
- interviews with 28 key informants; and
- two case studies of communities that exemplify best practices in data collection and reporting.

The evaluation highlighted three key themes:

- flexibility for First Nations in programming;
- First Nations' ownership of the initiative; and
- the importance of reporting.

The evaluation report has made several recommendations to improve the use of First Nations' NCBR funds under each of the main themes outlined below.

Implementation

Key informants considered the NCBR core objectives as relevant and as a result support them. INAC staff reported that regional offices and First Nations work closely in designing, implementing and tracking initiatives, while First Nations tended to report that INAC's involvement was minimal in these areas. The reality appears to be somewhere in the middle, since INAC's focus is on communicating policy, program guidelines and reporting requirements. Ensuring that roles and responsibilities are clearly defined for INAC and First Nations should result in improvements in many areas, including program design and reporting.

Consistency of Projects with NCBR Core Objectives

First Nations appeared to consider reducing child poverty the most relevant objective as most of their projects were consistent with it and several projects were in line with the second objective (attachment to the workforce). On the other hand, the third objective (eliminating program overlap and duplication) did not receive much attention from First Nations, perhaps because it is more abstract or because it is of greater interest from the government's perspective. However, reducing overlap and duplication may become more important to First Nations as they create larger administrative structures and combine funds with revenue from other sources.

The evaluation found that communities have taken varying approaches to defining the scope of reinvestment projects. Some communities focused on projects that benefit the greatest number of low-income families with children, such as providing breakfast programs for children, whereas others chose to contribute to specialized development of more distinct groups. However, the guiding principles are the same - the community's ability to use the reinvestment funds to further the core objectives of the NCBR while addressing community-specific needs. Another positive aspect revealed by the research showed that the First Nations and INAC line staff focused on giving direct and immediate help and services to low-income families and children as a priority.

Reporting

According to INAC data, one-third of First Nations are not meeting the minimum annual reporting requirement; reporting rates vary by region. However, even though there are differences among regions, many First Nations see the reporting process as a chance to share experiences and best practices. One step recommended to address non-compliance is for INAC staff to follow up with First Nations that are not meeting reporting requirements. A second recommendation is for INAC staff to review the reporting templates with First Nations to ensure clarity and ease of use in producing information that both meets INAC requirements and communicates best practices amongst First Nations.

Outcomes

Short-term, concrete results clearly benefit the low-income families and children who take part in activities funded by the First Nations' NCBR. As well, low-income families benefit generally from improved or new services made possible by the initiative. There were also some anecdotal reports of broader community benefits stemming from the reinvestment projects. The evaluation also noted creative approaches to projects that showed the potential to become examples of best practices.

At this point, however, there is little data on outcomes, impacts, best practices or lessons learned from reinvestment projects. It should be noted that identifying indicators and evaluating outcomes are among the most challenging areas of the initiative. Both INAC and First Nations reviewed these and agreed to reflect data collection requirements in the *First Nations National Reporting Guide*. Measuring outcomes is also challenging because reinvestments are often co-mingled with other program funding. Furthermore, reinvestment funds are often split among several programs, making attribution extremely difficult.

Effectiveness/Efficiency/Outcomes

A number of federal programs targeted at First Nations have objectives similar to those of the First Nations' NCBR, but, in general, the evaluation found little interaction or coordination among these separate programs. In some regions visited, however, interaction and coordination existed among programs meant to address child poverty and attachment to the workforce. In some instances, programs reached a high level of coordination - the essence of the third reinvestment objective - even though few respondents to the survey saw this goal as particularly relevant.

The evaluation therefore recommended that, since a major strength of the First Nations' NCBR is flexibility, reinvestment initiatives that link to other programs with similar goals should be studied by INAC and best practices promoted by all stakeholders both within and across regions, as examples of effective delivery. First Nations can take ownership of ways to address community needs and target local problems, and such custom-tailored projects would provide concrete and compelling success stories to emulate.

Since the First Nations' NCBR attempts to address the "welfare wall" (barriers that make it less financially attractive to move from income assistance to the workforce due to loss of income or services) and the need to remove disincentives to work, the evaluation recommends that INAC partner with other federal, provincial and territorial stakeholders to determine which interventions work best, rather than trying to determine the incremental impact of the First Nations' NCBR on low-income families and children.

Conclusion

The interim evaluation found that the First Nations' NCBR is one of the most

important initiatives to support First Nation children ever mounted in Canada and that, in general, the program was effectively implemented. Key informants indicated that the program makes a valuable contribution to the well-being of children in First Nation communities. However, the next phase of implementation - creating a reporting process to identify outcomes and best practices - represents a key challenge for INAC and First Nations. The evaluation report suggested that a process of thematic and cluster evaluations offers the best option for continuing to track the progress of the First Nations' NCBR.

Appendix A

Provincial and Territorial Approaches to Child Benefits

Since the start of the National Child Benefit Reinvestment (NCBR) initiative in 1998, most provinces and territories have adopted three distinct approaches to adjust income assistance benefits for children by all or part of the amount of the National Child Benefit (NCB) Supplement. These are:

- the income assistance offset approach;
- the integrated child benefit approach with adjustment; and
- the integrated child benefit approach without adjustment.

There are two exceptions to the above approaches. New Brunswick chose not to adjust income assistance benefits for families with children who are eligible for the NCB Supplement; instead, the province sends the NCB Supplement directly to the recipients without deducting any amount from their income assistance entitlement. In January 2004, Manitoba stopped deducting NCB Supplement payments from the income assistance entitlement of families with children and sends the NCB Supplement directly to the recipients.

Income Assistance Offset Approach

Under this approach, the NCB Supplement is treated as non-exempt revenue when calculating income assistance entitlement. As a result, the province or territory reduces the amount of income assistance paid to a family by the amount of the NCB Supplement they get. Income assistance administrators in First Nations recover the savings and calculate the reinvestment amounts based on the actual figures from the year before. This approach is followed in Prince Edward Island, Ontario and the Yukon, and was adopted in a limited way by Manitoba until 2004.

Alberta uses a similar model with one exception. Instead of treating the NCB Supplement as non-exempt revenue when calculating income assistance entitlement, Alberta reduces income assistance payments dollar-for-dollar to the full amount of the NCB Supplement, whether the family is collecting the full amount or not. For First Nations, there are no practical differences between these two models, since First Nations families living on reserve are assumed to collect the full amount of NCB Supplement because their income is non-taxable.

Integrated Child Benefit Approach with Adjustment

Saskatchewan and British Columbia have decided to restructure their investment system. In these provinces, the allowances payable for children are removed from income assistance and distributed through a separate, income-tested child benefit that is integrated with the federal CCTB base benefit and the NCB Supplement. The result is a single cheque that

includes both provincial and federal investments. Under this approach, the provincial part of the investment is reduced dollar-for-dollar by the amount of any increases to the NCB Supplement. The savings from reducing the provincial investment are used to fund reinvestment projects.

Integrated Child Benefit Approach without Adjustment

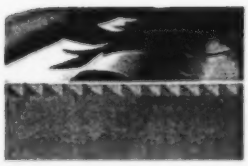
This approach involves restructuring a province's investment system. However, under this approach, the provincial child benefit is considered to be exempt revenue when calculating total income, and is not deducted from the recipient's income assistance. With no offset in provincial income assistance expenditures, reinvestment funds are calculated by estimating the amount of fixed savings to the jurisdiction since the start of the NCB (including the savings from restructuring) and are carried forward on an annual basis. This model is used by Newfoundland and Labrador, Nova Scotia and Quebec.

Back

Last Updated: 2004-12-06

Important Notices

Index A à Z
Communiqués de presse
Art indien et inuit
Le Programme des affaires du Nord
Emploi
Enseignement
Carrefour Jeunesse
Traités
Inscription
Autres programmes et services
SAEA
Développement durable



Initiative de Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants dans les communautés des Premières nations

Accueil | Quoi de neuf? | Comment ça marche? | Outils de gestion
Rapports | Autre liens | Contactez-nous | Programmes pour enfants

Initiative de réinvestissement de la prestation nationale pour les enfants des Premières nations - Rapport d'étape pour l'année terminée le 31 mars 2002

OBJET DU RAPPORT D'ÉTAPE

Ce rapport annuel d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) décrit le progrès accompli par les Premières nations relativement au réinvestissement des ressources provenant de la prestation nationale pour enfants (PNE) dans le but d'assurer la prestation de services aux familles à faible revenu qui ont des enfants.

Les principales sources de l'information que renferme ce rapport sont :

- les rapports préparés par les Premières nations qui participent à des projets de réinvestissement, qui fournissent des données et de l'information descriptive sur chaque projet, notamment les effets positifs sur les collectivités. Les rapports régionaux et le rapport national sont fondés sur les rapports des Premières nations;
- un processus d'évaluation provisoire entrepris en 2001, portant sur la mise en oeuvre du réinvestissement de la PNE, par la collecte de données, l'examen de la documentation, la visite de huit collectivités des Premières nations et des études de cas sur 10 collectivités des Premières nations dans différentes parties du Canada.

Les rapports et l'évaluation provisoire permettent aux Premières nations et à AINC de mesurer les répercussions des investissements aux niveaux local, régional et national et de prendre des décisions éclairées pour l'utilisation des ressources futures.

La section suivante décrit le contexte, les objectifs et la structure organisationnelle de l'initiative de réinvestissement de la prestation nationale pour enfants (RPNE). On y trouve les grandes lignes de la collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les Premières nations pour appuyer les efforts des collectivités en vue de réduire la pauvreté des enfants et d'aider les parents à participer au marché du travail.

PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS

La PNE a été instituée en 1998 par la conclusion d'un accord de collaboration entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des Services sociaux et les Premières nations, dans le but de réduire la pauvreté des enfants au Canada[1]. Tel qu'indiqué dans le discours du Trône de 1998, les principaux objectifs de la PNE sont les suivants :

- prévenir et réduire l'ampleur de la pauvreté des enfants;
- encourager l'intégration des familles au marché du travail;
- réduire le chevauchement et le double emploi entre les programmes des différents ordres de gouvernement afin de garantir des prestations et des services de base pour les enfants du Canada les plus nécessiteux.

Dans le cadre de la PNE, le gouvernement du Canada finance la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) à l'intention de toutes les familles à revenu faible ou moyen (soit environ 80 p. 100 des familles canadiennes qui ont des enfants). En plus de la PFCE (la prestation de base), le supplément de la PNE fournit d'autres prestations visant particulièrement les familles à faible revenu (soit environ 40 p. 100 des familles canadiennes qui ont des enfants). Le supplément de la PNE permet aux provinces, aux territoires et aux Premières nations de réduire leurs dépenses liées aux programmes d'aide au revenu sans réduire le revenu total des bénéficiaires qui ont des enfants. Les fonds ainsi libérés sont réinvestis dans des projets locaux conçus pour améliorer la vie de toutes les familles à faible revenu qui ont des enfants, qu'elles reçoivent des prestations de soutien du revenu ou que les parents aient un emploi.

Supplément de la Prestation nationale pour enfants

Le soutien du revenu dans le cadre de la PNE est administré par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)[2]. Au Canada, les familles qui ont des enfants dont le revenu familial ne dépasse pas le niveau maximum admissible reçoivent des versements mensuels en fonction de leur revenu net et du nombre et de l'âge de leurs enfants. Les versements sont rajustés en juillet de chaque année pour tenir compte des circonstances changeantes des familles. Ces prestations sont conçues pour aider les familles à assumer les coûts liés à l'éducation des enfants.

Le supplément de la PNE constitue un soutien additionnel du revenu pour toutes les familles à faible revenu qui ont des enfants dont le revenu familial ne dépasse pas le maximum admissible (évaluation des revenus de l'PFCE), quel que soit leur lieu de résidence, qu'elles soient bénéficiaires de soutien au revenu ou que les parents aient un emploi. Les parents qui travaillent continuent à recevoir le supplément de la PNE tant que leurs revenus ne dépassent pas le niveau maximum admissible. Ce soutien les aide à maintenir l'indépendance que le travail leur a permis d'atteindre.

Le supplément de la PNE a augmenté à chaque année depuis sa création. En janvier 2000, la prestation de base de la PFCE et le supplément de la PNE ont été entièrement homologués et les niveaux maximum admissibles ont été haussés. Ces augmentations sont donc alignés sur l'augmentation du coût de la vie.

---

[1] Bien qu'il souscrive aux principes de base de la prestation nationale pour enfants, le gouvernement du Québec ne participe pas à ce programme, parce qu'il souhaite garder le contrôle du soutien du revenu pour les enfants du Québec. Dans ce document, le Québec est exclus de toute référence à des dispositions conjointes des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La politique familiale mise en oeuvre par le Québec est toutefois conforme aux objectifs de la PNE.

[2] Le gouvernement a annoncé qu'à partir du 12 décembre 2003, les programmes de l'PFCE relatifs aux douanes seront transférés à la nouvelle Agence des services

frontaliers du Canada.

Initiative de réinvestissement de la prestation nationale pour les enfants des Premières nations

Depuis la création du supplément de la PNE, la plupart des provinces, des territoires et des Premières nations ont ajusté leurs versements d'aide au revenu aux familles qui ont des enfants, y ajoutant, en tout ou en partie, le montant du supplément de la PNE, tout en veillant à ce que le total des prestations aux familles bénéficiaires ne soit pas réduit. Conformément aux principaux objectifs de la PNE, ces économies ont été réinvesties dans de nouvelles prestations et de nouveaux services ou l'amélioration de services existants à l'intention des familles à faible revenu qui ont des enfants, qu'elles reçoivent des prestations de soutien du revenu ou que les parents travaillent.

On trouvera à l'**annexe A** l'explication des différentes approches adoptées par les provinces et les territoires pour administrer l'initiative.

INITIATIVE DE RÉINVESTISSEMENT DE LA PRESTATION NATIONALE POUR LES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS

Le gouvernement fédéral s'est joint aux Premières nations pour établir une gamme étendue de programmes dans le but de trouver des solutions aux problèmes sociaux, problèmes de santé et autres problèmes connexes dans les collectivités des Premières nations. Le gouvernement du Canada a réitéré dans le discours du Trône en 2002 son engagement à chercher des solutions aux problèmes les plus pressants auxquels sont confrontées les Premières nations. Il y était dit notamment qu'un plan à long terme pour la PNE serait élaboré pour aider les collectivités des Premières nations à vaincre les difficultés qu'elles éprouvent sur le plan social et économique.

L'initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour les enfants des Premières nations (ci-après RPNE des Premières nations) est un élément clé dans l'effort conjoint du gouvernement du Canada et de quelque 600 Premières nations en vue d'améliorer les programmes sociaux à l'intention des familles et des enfants des Premières nations. Elle est conforme à la politique du gouvernement du Canada selon laquelle les citoyens des Premières nations devraient bénéficier de programmes nationaux de services sociaux au même titre que les autres Canadiens. Le RPNE des Premières nations fournit aux familles à faible revenu qui ont des enfants et vivent dans une réserve des services et des prestations comparables à ceux que reçoivent les familles qui vivent hors des réserves. Les services et les prestations ont également pour but de garantir aux enfants des Premières nations les meilleures possibilités de développer leur plein potentiel à titre de membres actifs et en bonne santé qui contribuent au développement de leurs collectivités.

Les objectifs principaux du RPNE des Premières nations sont les mêmes que ceux du projet national, c'est-à-dire :

- prévenir ou réduire l'ampleur de la pauvreté des enfants;
- encourager l'intégration des familles au marché du travail;
- réduire le chevauchement et le double emploi entre les programmes des différents ordres de gouvernement.

Les familles à faible revenu qui ont des enfants bénéficient du RPNE des Premières nations de deux manières :

- le supplément de la PNE leur est versé même si elles ne reçoivent plus de prestations d'aide au revenu parce que les parents ont trouvé du travail;

- elles ont un meilleur accès à des services qui favorisent le bien-être des enfants et des familles.

Le RPNE des Premières nations suit de près le modèle provincial ou territorial dans chaque région et il est assez souple pour permettre la priorisation de leurs réinvestissements, tel que prévu dans le cadre des relations entre AINC et les Premières nations.

Prestations pour enfants

La prestation de base du PFCE et le supplément de la PNE, de même que le supplément provincial ou territorial, s'il y a lieu, sont versés aux familles des Premières nations qui ont des enfants dont le revenu ne dépasse pas le niveau maximal admissible. Pour bénéficier de ces mesures, les familles doivent présenter une déclaration annuelle de revenus à l'PFCE pour que l'Agence puisse calculer le montant du supplément de la PNE auquel chaque famille a droit.

Lorsqu'un enfant a été pris en charge par un organisme de prestation de services aux enfants et aux familles des Premières nations aux termes d'une loi provinciale ou territoriale de protection des enfants, une prestation spéciale pour enfants est versée à l'organisme au lieu de la prestation de base du PFCE et du supplément de la PNE. L'organisme des Premières nations présente une demande en ce sens à l'PFCE au moment de la prise en charge. Lorsque la demande est approuvée, la prestation de base du PFCE et le supplément de la PNE cessent d'être versés à la personne qui avait la garde de l'enfant avant sa prise en charge.

Composante du réinvestissement

Le RPNE des Premières nations étant géré et surveillé séparément des projets de réinvestissement provinciaux et territoriaux, un cadre d'évaluation distinct a été élaboré.

Le RPNE des Premières nations est conçu dans le but :

- de promouvoir et faciliter l'initiative et la prise de décisions au niveau local concernant la gestion des projets;
- de renforcer les pouvoirs d'élaboration de politiques et de prestation de services des principaux intervenants, c'est-à-dire les gouvernements et les organismes des Premières nations.

Les Premières nations peuvent réinvestir les économies qu'elles réalisent grâce aux ajustements apportés à l'aide au revenu pour enrichir les services existants ou en créer de nouveaux dans le but de réduire la pauvreté des enfants dans leurs collectivités. Dans les limites des cadres national, régionaux et locaux, les Premières nations peuvent concevoir, planifier, diriger, surveiller et évaluer des projets communautaires novateurs, pertinents sur le plan culturel et qui répondent aux besoins particuliers de leurs collectivités.

La gamme de services concernés comprend les services de garde, de nutrition de l'enfant, de soutien des parents, de transition du chômage à l'emploi et d'enrichissement culturel.

RPNE des Premières nations

Les Premières nations qui administrent des programmes de soutien du revenu doivent en ajuster les paiements conformément aux pratiques provinciales ou territoriales applicables. Lorsqu'une province ou un territoire réduit ses paiments de soutien du revenu d'un montant égal ou inférieur à

celui du supplément de la PNE, les Premières nations doivent donc elles aussi réduire leurs taux de soutien du revenu (cependant, le montant de leur supplément de la PNE est au moins égal au soutien du revenu réduit, de sorte que le revenu total des bénéficiaires de soutien du revenu n'est pas réduit par suite de l'ajustement). Les économies réalisées par l'autorité administratrice des Premières nations constituent les ressources financières disponibles pour le RPNE des Premières nations. Les fonds disponibles pour le réinvestissement sont calculés pour chaque région selon les procédures et les montants des ajustements de leurs taux de soutien du revenu qu'effectuent les gouvernements provinciaux et territoriaux en raison du supplément de la PNE et de toute autre prestation provinciale ou territoriale pour les enfants.

Dans certains cas, les fonds de réinvestissement dont dispose une collectivité ne sont pas très considérables. Cependant, ils ont souvent des répercussions plus importantes lorsqu'ils sont combinés à des fonds provenant d'autres sources, comme les revenus généraux des bandes, le Programme assistance-travail ou le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones.

Le manuel des lignes directrices de l'initiative de RPNE exige que les projets locaux de réinvestissement soient conformes aux objectifs du gouvernement fédéral et de celui de la province ou du territoire concerné; par exemple, ils devraient contribuer au renforcement des collectivités et les familles dans le but de réduire la pauvreté des enfants. Avant de conclure des accords de financement, AINC doit veiller à ce que des conditions soient incluses pour garantir la reddition de comptes sur l'utilisation des fonds transférés.

Lorsqu'une province ou un territoire ajoute un supplément aux versements fédéraux, AINC rembourse à la province ou au territoire la partie destinée aux résidants des réserves. Cette démarche est considérée comme un investissement plutôt qu'un réinvestissement; c'est ce qu'on appelle communément une « enveloppe d'investissement supplémentaire ».

Production de rapports

La production continue de rapports fournit des informations courantes sur les activités, les extrants et les résultats. Pour mesurer l'atteinte des objectifs du RPNE des Premières nations, les Premières nations participantes doivent présenter à AINC des rapports sur les intrants, les activités et les résultats liés aux projets réalisés grâce au financement additionnel de la PNE.

Pour chaque projet réalisé au cours de l'année, les rapports annuels que présentent les Premières nations doivent mentionner le titre, le but, les activités, le calendrier et les ressources. Les réalisations et les résultats y sont brièvement décrits, y compris le nombre de personnes ayant reçu de l'aide.

À partir des rapports des Premières nations, les bureaux régionaux d'AINC préparent un rapport sommaire annuel sur les activités de réinvestissement des Premières nations. En se fondant sur ces rapports régionaux, l'administration centrale d'AINC contribue à la production d'un rapport annuel fédéral-provincial-territorial aux ministres responsables des Services sociaux. De plus, ce rapport d'étape annuel fournit aux Canadiens de l'information sur les résultats du programme et représente pour les Premières nations et les régions une rétroaction importante sur les innovations, les difficultés et les autres aspects des projets de réinvestissement. C'est une partie importante de la gestion du programme.

Répercussions

La portée et la souplesse de ce que le système offre aux Premières nations dans la prestation de services qui aident les parents à faible revenu et leurs enfants est un autre aspect important du RPNE des Premières nations. Les fonds transférés aux Premières nations ont été utilisés avec succès pour différentes sortes de projets de réinvestissement, couvrant une gamme de services plus étendue que ceux qui sont financés par les provinces et les territoires. Les Premières nations d'une même province ou d'un même territoire peuvent se concentrer sur différents domaines selon les besoins particuliers de leurs collectivités, *du moment que les réinvestissements* contribuent à l'atteinte des principaux objectifs de l'initiative.

Dans leur utilisation des fonds de réinvestissement, les Premières nations désignent des services qui semblent faire défaut, établissent des priorités entre les besoins de service, évaluent les possibilités de développement pour les fonds et les ressources humaines disponibles et créent les structures nécessaires à la prestation des services à leurs collectivités. L'initiative a les effets positifs suivants :

- les services offerts aux familles à faible revenu qui ont des enfants peuvent améliorer leurs conditions actuelles et leurs perspectives d'avenir en leur facilitant une participation accrue à la vie sociale, économique et culturelle de leur collectivité;
- les connaissances et les compétences en gestion que les Premières nations ont l'occasion de perfectionner à l'échelle locale grâce aux activités liées à la réalisation des projets peuvent avoir une utilité plus générale pour la collectivité;
- l'initiative appuie les efforts déployés par le gouvernement du Canada et les Premières nations pour favoriser l'autonomie, l'autodétermination et l'autosuffisance des collectivités des Premières nations.

Les tableaux 1 à 3 ci-après présentent des renseignements détaillés sur les fonds disponibles grâce au RPNE des Premières nations au cours des quatre dernières années, le nombre de familles et d'enfants qui en ont bénéficié et le rapport qui existe entre les fonds distribués et les réinvestissements déclarés en 2001-2002.

Tableau 1 : Dépenses de RPNE des Premières nations par région de 1998-1999 à 2001-2002

Région	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Yukon	200 000 $	300 000 $	264 100 $	341 100 $
Colombie-Britannique	2 300 000	3 470 000	4 324 000	4 174 082
Alberta	1 700 000	7 000 000	9 667 236	8 566 120
Saskatchewan	4 400 000	8 600 000	11 440 807	15 391 699
Manitoba	4 300 000	8 400 000	7 785 570	5 322 143
Ontario	2 700 000	3 500 000	5 217 500	7 355 250
Québec	6 824 208	8 539 500	8 539 500	8 539 500
Atlantique	1 000 000	2 100 000	3 000 000	1 548 600
Enveloppe d'investissement supplémentaire[1] Yukon	0	240 000	240 000	240 000
Enveloppe d'investissement	6 700 000	8 100 000	3 799 193	5 522 872

supplémentaire[1] Sask.				
Total	**30 124 208 $**	**50 249 500 $**	**54 277 906 $**	**57 001 366 %**

[1] L'appellation « enveloppe d'investissement supplémentaire » désigne les sommes additionnelles investies par les provinces et les territoires dans le supplément de la PNE au-delà du niveau fédéral au moyen d'un système provincial-territorial intégré de prestations pour enfants. Lorsqu'une province ou un territoire investit plus que la valeur du supplément fédéral de la PNE, AINC rembourse la portion provinciale ou territoriale de ces prestations versées aux familles vivant dans les réserves qui reçoivent des prestations de soutien au revenu.

Tableau 2 : Nombre de familles et d'enfants ayant bénéficié du RPNE des Premières nations[1], 2001-2002

Région	Nombre de familles	Nombre d'enfants	Population totale vivant dans les réserves (2002)
Yukon	250	506	7 846[2]
Colombie-Britannique	15 125	26 088	56 828
Alberta	8 218	22 273	56 328
Saskatchewan	3 117	9 598	54 733
Manitoba	6 662	16 444	70 426
Ontario	4 500	9 713	78 936
Québec	4 379	9 610	44 415
Atlantique	683	1 086	17 670
Total	**42 934**	**95 318**	**387 182**

[1] Certains chiffres peuvent être cités en double lorsqu'une famille reçoit plus d'un service dans la même collectivité.
[2] Ce chiffre représente le nombre total d'Indiens inscrits au Yukon puisqu'ils sont tous considérés comme vivant ordinairement dans des réserves. La population vivant dans les réserves dans ce territoire est officiellement de 487.

Tableau 3 : Fonds distribués et réinvestissements déclarés ($), 2001-2002

Région	Fonds distribués	Réinvestissements déclarés[1]
Yukon	341 100 $	336 100 $
Colombie-Britannique	4 174 082	3 019 965
Alberta	8 566 120	8 566 120
Saskatchewan	15 391 699	4 088 600
Manitoba	5 322 143	4 655 269
Ontario	7 355 250	7 355 250
Québec	8 539 500	4 462 500
Atlantique	1 548 600	1 548 600
Enveloppe d'investissement supplémentaire[2] Yukon	240 000	0
Enveloppe d'investissement supplémentaire[2] Sask.	5 522 872	0
Total	**57 001 366 $**	**34 032 404 $**

[1] Dans le cas des Premières nations signataires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et de certaines ententes pluriannuelles, il s'est révélé difficile d'obtenir de l'information sur des

résultats et des dépenses en particulier en raison de la nature de ce genre d'ententes - les sommes réinvesties sont incluses dans les budgets de base pour lesquels les Premières nations bénéficient déjà de la souplesse en matière de gestion.

[2] L'appellation « enveloppe d'investissement supplémentaire » désigne les sommes additionnelles investies par les provinces et les territoires dans le supplément de la PNE au-delà du niveau fédéral au moyen d'un système provincial-territorial intégré de prestations pour enfants. Lorsqu'une province ou un territoire investit plus que la valeur du supplément fédéral de la PNE, AINC rembourse la portion provinciale ou territoriale de ces prestations versées aux familles vivant dans les réserves qui reçoivent des prestations de soutien au revenu.

Types de projets de réinvestissement

Les économies réalisées dans les budgets de soutien au revenu des Premières nations servent à élaborer toute une gamme de programmes et services à l'intention des familles à faible revenu qui ont des enfants. Les projets de réinvestissement des Premières nations sont classés en cinq domaines d'activité :

- **Nutrition de l'enfant :** Ces projets visent à améliorer la santé et le bien-être des enfants en fournissant le déjeuner, le dîner ou des goûters dans les écoles ou en sensibilisant les parents à la nutrition et à l'importance de la préparation des repas. Des paniers de provisions peuvent également être livrés aux familles dans le but de favoriser une bonne nutrition des enfants.

- **Services de garde / Garderies :** Ce type d'activité a pour but de préparer et d'améliorer des locaux pour offrir des places de garderie aux familles à faible revenu. La préférence peut être accordée aux enfants dont les parents travaillent ou suivent une formation. Une autre approche consiste à utiliser les fonds pour réduire les coûts des services de garde encourus par les parents.

- **Développement du jeune enfant :** Les services d'intervention précoce appuient les parents en donnant aux enfants un bon départ dans la vie. Ce type de projets peut comprendre des haltes-garderies ou des programmes de formation en compétences parentales.

- **Possibilités d'emploi / Formation :** Ce domaine d'activité englobe des projets qui ont pour but de développer les compétences des parents et des jeunes et d'améliorer leurs perspectives d'emploi par des projets de formation ou d'éducation liée à l'emploi ou des emplois d'été pour les jeunes.

- **Enrichissement des collectivités :** Cette catégorie comprend des projets de familiarisation avec la culture traditionnelle (p. ex., arts visuels, musique, contes, etc.), des projets de soutien pour les jeunes, des célébrations, des groupes de soutien par les pairs et des activités de groupe qui contribuent au renforcement du sentiment communautaire.

Les tableaux 4 et 5 ci-après indiquent le nombre de projets de réinvestissement par région et les montants réinvestis par domaine d'activité pour chaque région. Le pourcentage des dépenses à l'échelle nationale par domaine d'activité pour 2001-2002 est illustré dans la figure 1.

Tableau 4 : Nombre de projets de réinvestissement par région, 2001-2002

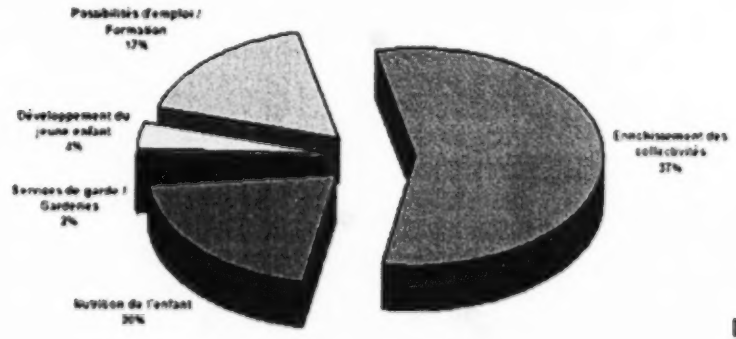
Région	Nombre de projets
Yukon	9

Colombie-Britannique	427
Alberta	140
Saskatchewan	80
Manitoba	174
Ontario	148
Québec	129
Atlantique	11
Total à l'échelle nationale	**1 118**

Tableau 5 : Réinvestissements déclarés par les Premières nations par domaine d'activité (en $ et en % du total régional), 2001-2002

Réinvestissements réels des Premières nations par domaine d'activité					
Région	**Nutrition de l'enfant**	**Services de garde / Garderies**	**Développement du jeune enfant**	**Possibilités d'emploi / Formation**	**Enrichissement des collectivités**
Yukon	142 450 $ *42,38%*	16 250 $ *4,83%*	0 $ *0%*	0 $ *0%*	177 400 $ *52,78%*
Colombie-Britannique	270 000 $ *8,94%*	50 699 $ *1,68%*	40 213 $ *1,33%*	147 324 $ *4,88%*	2 511 729 $ *83,17%*
Alberta	1 244 885 $ *14,53%*	189 959 $ *2,22%*	305 472 $ *3,57%*	1 705 104 $ *19,9%*	5 120 700 $ *59,78%*
Saskatchewan	760 200 $ *18,59%*	8 300 $ *0,2%*	207 400 $ *5,07%*	1 648 800 $ *40,33%*	1 463 900 $ *35,8%*
Manitoba	1 578 316 $ *33,9%*	129 346 $ *2,78%*	108 880 $ *2,34%*	701 873 $ *15,08%*	2 136 854 $ *45,9%*
Ontario	1 573 087 $ *21,39%*	243 570 $ *3,31%*	227 995 $ *3,1%*	232 736 $ *3,16%*	5 077 862 $ *69,04%*
Québec	1 402 857 $ *31,44%*	175 702 $ *3,94%*	398 949 $ *8,94%*	1 302 649 $ *29,19%*	1 182 344 $ *26,5%*
Atlantic	0 $ *0%*	0 $ *0%*	0 $ *0%*	0 $ *0%*	1 548 600 $ *100%*
Total	**6 971 795 $** ***20,49%***	**813 826 $** ***2,39%***	**1 288 909 $** ***3,79%***	**5 738 486 $** ***16,86%***	**19 219 389 $** ***56,47%***

Figure 1 : Réinvestissements des Premières nations par domaine d'activité, 2001-2002


Possibilités d'emploi / Formation 17%
Développement du jeune enfant 4%
Services de garde / Garderies 2%
Nutrition de l'enfant 20%
Enrichissement des collectivités 57%

D

Évaluation provisoire du RPNE des Premières nations

Un processus d'évaluation provisoire a été mis en marche en 2001 pour évaluer la mise en oeuvre du RPNE des Premières nations. Ce processus de concertation met en relief la relation de travail qui existe entre AINC et les Premières nations.

Des données ont été puisées à différentes sources, notamment :

- sondages de 10 Premières nations;
- visites à huit collectivités des Premières nations dans quatre régions et un cercle de la parole dans chacune de ces collectivités;
- entrevues de chefs et conseillers;
- entrevues de 28 informateurs clés;
- deux études de cas de collectivités caractérisées par l'utilisation de pratiques exemplaires en matière de collecte de données et de production de rapports.

Trois thèmes clés se dégagent de l'évaluation :

- la souplesse des programmes pour les Premières nations;
- la prise en charge de l'initiative par les Premières nations;
- l'importance de la production des rapports.

Le rapport d'évaluation comprend plusieurs recommandations visant à améliorer l'utilisation des fonds de RPNE des Premières nations pour chacun des thèmes définis ci-après.

Mise en oeuvre

Les informateurs clés estiment que les objectifs principaux du RPNE sont pertinents et ils les appuient. Le personnel d'AINC signale que les bureaux régionaux et les Premières nations ont collaboré étroitement à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi des initiatives, tandis que les Premières nations indiquaient plutôt que la participation d'AINC à cet égard était minimale. La réalité semble se situer quelque part entre les deux puisque le Ministère s'occupe surtout de communiquer ses exigences relatives aux politiques, aux lignes directrices des programmes et aux rapports. La définition claire des rôles et responsabilités respectives d'AINC et des Premières nations devrait entraîner des améliorations dans beaucoup de domaines, notamment la conception des programmes et la production des rapports.

Conformité des projets aux objectifs principaux du RPNE

Les Premières nations semblaient considérer que la réduction de la pauvreté des enfants est l'objectif le plus pertinent puisque la plupart des projets étaient compatibles avec cet objectif et que plusieurs projets étaient conformes au deuxième objectif (participation au marché du travail). Par contre, les Premières nations ont accordé moins d'attention au troisième objectif (élimination du chevauchement et du doublement des programmes), peut-être parce qu'il est plus abstrait ou parce qu'il a plus d'importance du point de vue du gouvernement que du leur. La réduction du chevauchement et du doublement pourrait toutefois prendre de l'importance pour les Premières nations lorsqu'elles créeront de plus grandes structures administratives et combineront ces fonds avec les revenus d'autres sources.

L'évaluation révèle que les collectivités ont adopté diverses approches pour définir la portée des projets de réinvestissement. Certaines d'entre elles se sont concentrées sur des projets qui profitent au plus grand nombre de familles à faible revenu, comme les programmes de déjeuner pour les enfants, tandis que d'autres ont choisi de contribuer plutôt au perfectionnement spécialisé de groupes plus distincts. Les principes directeurs sont toutefois les mêmes - la capacité de la collectivité d'utiliser les fonds de réinvestissement pour promouvoir l'atteinte des objectifs principaux du RPNE tout en répondant aux besoins particuliers de la collectivité. La recherche a révélé un autre aspect positif du RPNE pour les familles à faible revenu, soit le fait que les Premières nations et le

personnel opérationnel d'AINC ont accordé la priorité à la prestation d'aide et de services directs et immédiats.

Production de rapports

D'après les données d'AINC, un tiers des Premières nations ne respectent pas l'exigence minimale de produire un rapport annuel; on constate aussi que les taux de production de rapports varient selon les régions. Cependant, malgré les différences constatées d'une région à l'autre, beaucoup de Premières nations perçoivent le processus de production de rapports comme une occasion de mettre en commun leurs expériences et leurs pratiques exemplaires. Pour contrer le problème de l'inobservation, une recommandation veut que le personnel d'AINC assure un suivi auprès des Premières nations qui ne respectent pas les exigences de production de rapports. Selon une autre recommandation, le personnel d'AINC devrait réviser ses modèles de rapports en collaboration avec les Premières nations pour veiller à ce qu'ils soient clairs et faciles à utiliser pour produire de l'information qui respecte les exigences d'AINC et fasse connaître les pratiques exemplaires des Premières nations.

Résultats

À court terme, les résultats concrets sont clairement avantageux pour les familles à faible revenu qui ont participé à des activités financées par le RPNE des Premières nations. En général, ces familles bénéficient de nouveaux services ou de services améliorés grâce à cette initiative. Il y a aussi des rapports anecdotiques d'avantages plus généraux pour les collectivités résultant de projets de réinvestissement. L'évaluation signale des approches créatrices de la réalisation de projets qui pourraient être des pratiques exemplaires.

Pour l'instant, toutefois, nous disposons de peu de données sur les résultats, les répercussions, les pratiques exemplaires et les leçons tirées de l'expérience découlant de la réalisation des projets de réinvestissement. Il faut noter que la détermination des facteurs et l'évaluation des résultats sont parmi les domaines qui présentent le plus de difficulté. AINC et les Premières nations se sont penchés sur cette question et ont convenu d'indiquer les exigences relatives à la collecte de données dans le *Guide national de présentation des rapports des Premières nations*. La mesure des résultats présente des difficultés également, parce que les réinvestissements sont souvent inextricables d'autres fonds consacrés aux programmes. De plus, les fonds de réinvestissement sont souvent partagés entre plusieurs programmes, ce qui en rend l'attribution précise extrêmement difficile.

Efficacité / Efficience / Résultats

Certains programmes fédéraux à l'intention des Premières nations ont des objectifs similaires à ceux du RPNE des Premières nations, mais l'évaluation révèle qu'en général il y a peu d'interaction ou de coordination entre ces différents programmes. Dans certaines régions visitées, toutefois, l'interaction et la coordination existaient entre programmes ayant pour but de réduire la pauvreté des enfants et de promouvoir la participation au marché du travail. Dans certains cas, les programmes atteignaient un degré élevé de coordination - essence du troisième objectif du réinvestissement - malgré le fait que peu de répondants au sondage aient indiqué qu'ils considèrent cet objectif comme particulièrement pertinent.

Puisque la souplesse est une force majeure du RPNE des Premières nations, l'évaluation recommande qu'AINC étudie les projets de réinvestissement qui se rattachent à d'autres programmes ayant des objectifs similaires et que tous les intervenants, au sein de chaque région et

d'une région à l'autre, fassent la promotion des pratiques exemplaires de prestation efficace. Les Premières nations peuvent prendre en charge les moyens de répondre aux besoins de la collectivité et cibler les problèmes locaux. La réalisation de projets sur mesure offre des exemples convaincants de réussite concrète que les autres Premières nations voudront imiter.

Le RPNE des Premières nations veut aussi déjouer le « piège du soutien au revenu » (les prestataires de soutien au revenu ne sont pas encouragés à trouver du travail parce qu'ils perdraient des revenus ou des services) et répondre au besoin d'éliminer les mesures de désincitation au travail. L'évaluation recommande qu'AINC établisse des partenariats avec d'autres ministères fédéraux ou des organismes provinciaux et territoriaux pour déterminer quelles interventions sont les plus efficaces plutôt que de tenter de cerner les répercussions graduelles du RPNE des Premières nations sur les familles à faible revenu et leurs enfants.

Conclusion

L'évaluation provisoire démontre que le RPNE des Premières nations est une des initiatives les plus importantes au Canada pour venir en aide aux enfants des Premières nations et que la mise en oeuvre du programme est généralement efficace. Des intervenants clés ont indiqué que le programme apporte une contribution précieuse au bien-être des enfants dans les collectivités des Premières nations. Cependant, la prochaine phase de la mise en oeuvre - créer un processus de production de rapports pour communiquer les résultats et mettre en lumière les pratiques exemplaires - présente un défi de taille pour AINC et les Premières nations. Le rapport d'évaluation suggère qu'un processus d'évaluation thématique et par grappes de cas est l'option qui offre les meilleures possibilités pour continuer de suivre le progrès accompli grâce au RPNE des Premières nations.

Annexe A

Approches provinciales et territoriales relatives aux prestations pour enfants

---

Depuis la création de l'initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour les enfants des Premières nations (RPNE), en 1998, la plupart des provinces et des territoires ont adopté l'une ou l'autre des trois approches suivantes pour ajuster les prestations de soutien du revenu pour les enfants en fonction du montant du supplément de la Prestation nationale pour enfants (PNE) :

- l'approche de compensation de soutien au revenu;
- l'approche intégrée de la prestation pour enfants ajustée;
- l'approche intégrée de la prestation pour enfants non ajustée.

Il y a deux exceptions. Le Nouveau-Brunswick a choisi de ne pas ajuster les prestations de soutien au revenu pour les familles qui ont des enfants et sont admissibles au supplément de la PNE; la province envoie plutôt le supplément de la PNE directement aux bénéficiaires, sans déduction de leurs prestations de soutien au revenu. En janvier 2004, le Manitoba cessera de déduire le supplément de la PNE des prestations de soutien au revenu aux familles qui ont des enfants et enverra le supplément de la PNE directement aux bénéficiaires.

Approche de compensation de soutien au revenu

Selon cette approche, le supplément de la PNE est considéré comme un revenu non exempté dans le calcul des prestations de soutien du revenu. La province ou le territoire déduit du montant de soutien au revenu versée à une famille celui du supplément de la PNE que reçoit cette famille. Les administrateurs du soutien du revenu dans les Premières nations récupèrent les économies réalisées et calculent les montants à réinvestir en fonction des chiffres réels de l'année précédente. L'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Yukon privilégient cette approche et le Manitoba l'a adoptée partiellement jusqu'en 2004.

L'Alberta utilise un modèle similaire, à une exception près. Au lieu de traiter le supplément de la PNE comme un revenu non exempté dans le calcul des prestations de soutien du revenu, l'Alberta réduit les prestations de soutien du revenu d'un montant égal au plein montant du supplément de la PNE, que la famille reçoive le plein montant ou non. Pour les Premières nations, il n'y a pratiquement pas de différence entre ces deux modèles car on suppose que les familles des Premières nations vivant dans les réserves reçoivent le plein montant du supplément de la PNE du fait que leur revenu n'est pas imposable.

Approche intégrée de la prestation pour enfants ajustée

La Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont décidé de restructurer leur système d'investissement. Dans ces provinces, les prestations pour enfants sont soustraites du soutien du revenu et versées séparément sous forme de prestation pour enfants fondée sur un examen du revenu, intégrée à la prestation de base de la PFCE fédérale et au supplément de la PNE. Les familles reçoivent un seul chèque qui représente les investissements de la province et du gouvernement fédéral. Selon cette approche, la partie provinciale de l'investissement est réduite, le cas échéant, d'un montant égal à celui de toute augmentation du supplément de la PNE. Les économies réalisées grâce à la réduction de l'investissement provincial servent à financer les projets de réinvestissement.

Approche intégrée de la prestation pour enfants non ajustée

Cette approche implique la restructuration du système d'investissement d'une province. Selon cette approche, toutefois, la prestation provinciale pour enfants est considérée comme un revenu exempté dans le calcul du revenu total et n'est pas déduite du soutien du revenu que reçoit le bénéficiaire. Sans compensation des dépenses provinciales de soutien du revenu, les fonds de réinvestissement sont calculés en estimant le montant des économies fixes réalisées par le gouvernement concerné depuis le début de la PNE (y compris les économies réalisées grâce à la restructuration) et sont reportées d'année en année. Ce modèle est celui qu'utilisent Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et le Québec.

Retournez

Mise à jour : 2004-12-06 Avis importants